



NATIONALE ARBEIDSRAAD

**CENTRALE RAAD VOOR HET
BEDRIJFSLEVEN**

ADVIES Nr. 1.825

CRB 2012-1274 DEF
CCR 10

Gemeenschappelijke Raadszitting van 30 oktober 2012

Evaluatie van de bijkomende vormingsinspanningen - Uitvoering van de
artikelen 113 en 114 van de programmawet (I) van 29 maart 2012

2.542-2

Advies van de Centrale raad voor het bedrijfsleven en van de Nationale arbeidsraad

1. Retroacten en draagwijdte van onderhavig advies

Bij brief van 25 januari 2012 heeft mevrouw De Coninck, minister van Werk, de Nationale Arbeidsraad om advies verzocht over een aantal onderwerpen die waren opgenomen in een voorontwerp van programmawet.

In uitvoering van het regeerakkoord van 1 december 2011 bracht dit voorontwerp o.a. een aantal wijzigingen aan in het huidige systeem voor de evaluatie van de bijkomende opleidingsinspanningen, zoals dat werd voorgeschreven in artikel 30 van de wet van 23 december 2005 betreffende het Generatiepact.

In het regeerakkoord wordt het volgende gesteld:

“Om de doelstellingen rond de opleiding van werknemers te helpen naleven (1,9 % van de loonmassa moet naar opleidingsinspanningen gaan), zal het bestaande responsabiliseringsmechanisme van de werkgevers worden gewijzigd. Ingeval er een sectorale overeenkomst bestaat, zal een sanctie betreffende het niet naleven van de engagementen op sectoraal vlak worden toegepast. Bij gebrek aan sectorale overeenkomst zullen de ondernemingen die individueel de doelstelling respecteren, niet worden gesanctioneerd. Tegelijk zal het sanctieniveau beter in verhouding tot de doelstellingen staan.”

In uitvoering van het regeerakkoord voert de inmiddels goedgekeurde programmawet van 29 maart 2012 de volgende wijzigingen in :

Ten eerste wordt de bijzondere werkgeversbijdrage opgetrokken tot 0,15% voor niet alleen de ondernemingen behorend tot de sectoren die geen collectieve arbeidsovereenkomst inzake bijkomende opleidingsinspanningen hebben afgesloten maar ook de ondernemingen behorend tot de sectoren die een collectieve arbeidsovereenkomst inzake bijkomende opleidingsinspanningen hebben afgesloten, maar waarvan op sectoraal niveau de doelstellingen van de collectieve arbeidsovereenkomst niet worden gehaald. De voorwaarden en nadere regels die aantonen dat de doelstellingen van de collectieve arbeidsovereenkomst niet worden gehaald, worden bij koninklijk besluit vastgesteld.

Ten tweede is voorzien dat de Koning de voorwaarden en de modaliteiten bepaalt waaronder een individuele werkgever die behoort tot een sector die geen collectieve arbeidsovereenkomst inzake bijkomende inspanningen heeft gesloten of die behoort tot een sector die een collectieve arbeidsovereenkomst inzake bijkomende inspanningen heeft gesloten maar waarvan op sectoraal niveau de doelstellingen van de collectieve arbeidsovereenkomst niet worden gehaald, de bijzondere werkgeversbijdrage niet verschuldigd is, wanneer hij op het niveau van zijn onderneming voldoende opleidingsinspanningen heeft geleverd. De Koning bepaalt wat onder voldoende opleidingsinspanningen verstaan wordt.

In antwoord op de adviesvraag over het voorontwerp van programmawet heeft de Nationale Arbeidsraad zich in zijn advies nr. 1.795 van 7 februari 2012 ertoe verbonden concrete voorstellen te formuleren:

- Eensdeels om een regeling voor de evaluatie van de opleidingsinspanningen uit te werken waarbij rekening wordt gehouden met de werkelijk geleverde inspanningen, met inbegrip van de inspanningen die via de sectorale initiatieven zijn gedaan;
- Anderdeels om een nieuw versterkt sanctiemechanisme in te voeren dat stimulerend werkt en beter spoort met de vastgestelde doelstelling, maar waarbij toch rekening wordt gehouden met de effectief gerealiseerde inspanningen.

In haar antwoord dd. 22 februari 2012 ter attentie van de Nationale Arbeidsraad preciseerde mevrouw De Coninck, minister van Werk, dat ze die concrete voorstellen tegen 15 augustus 2012 verwachtte.

Aangezien de thematiek inzake voortgezette beroepsopleiding doorgaans wordt behandeld in de gemengde subcommissie Evaluatie bijkomende sectorale vormingsinspanningen van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en van de Nationale Arbeidsraad, werd die subcommissie belast met het onderzoek van dit dossier.

De hierboven genoemde gemengde subcommissie is op 26 maart, 27 april, 21 mei, 20 juni, 9 juli, 7 september, 1 oktober, 12 oktober, 19 oktober, 25 oktober en 29 oktober 2012 bijeengekomen om van gedachten te wisselen over de concrete modaliteiten voor de tenuitvoerlegging van een nieuw systeem voor de evaluatie van de opleidingsinspanningen.

De programmawet van 29 maart 2012 werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 6 april 2012 en roept op tot het formuleren van voorstellen met betrekking tot de drie navolgende vragen die de artikelen 113 en 114 oproepen :

Wat zijn de voorwaarden en de nadere regels die aantonen dat de doelstellingen van de collectieve arbeidsovereenkomst met betrekking tot de opleidingsinspanningen niet werden bereikt ?

Wat zijn de voorwaarden en de nadere regels onder dewelke een onderneming die wel voldoende opleidingsinspanningen heeft gerealiseerd vanaf het jaar 2013, de bijkomende werkgeversbijdrage ten gunste van het betaald educatief verlof niet verschuldigd is?

Wat moet worden verstaan onder “voldoende opleidingsinspanningen”?

Ondanks de bijkomende termijn die de minister heeft toegestaan (tot 31 oktober 2012) zijn de Raden er niet in geslaagd een gemeenschappelijk standpunt te formuleren. In onderhavig advies geven de Raden de respectieve standpunten van de vakbondsorganisaties en van de werkgeversorganisaties weer.

2. Standpunten van de in de Raden vertegenwoordigde werknemers- en werkgeversorganisaties

2.1. Standpunt van de vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties

De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen hebben kennis genomen van de door de regering doorgevoerde hervorming van het stelsel van de bijkomende sectorale vormingsinspanningen. Alvorens in te gaan op een aantal punctuele bezwaren, wensen zij enkele principiële bedenkingen te formuleren.

A. Bureaucratie en sancties in plaats van aanmoedigend stelsel.

Sinds 1999 berust het stelsel van bijkomende sectorale vormingsinspanningen op een cijfermatige visie van opleiding. Jaarlijks moet er op interprofessioneel niveau minstens 1,9% van de totale loonkost aan opleiding gespendeerd worden. Gebeurt dit niet, dan worden de bedrijven in sectoren waar er geen sectorale cao conform het Koninklijk Besluit van 11 november 2007 van toepassing is, beboet. In de Programmawet van 29 maart 2012 wordt de wettelijke basis gecreëerd om het bestaande sanctiemechanisme grondig te wijzigen. Vanaf 2013 krijgen de ondernemingen van sectoren waar geen cao conform het Koninklijk Besluit van 11 november 2007 is afgesloten of van sectoren waar de doelstellingen op sectoraal vlak niet werden gerealiseerd een sanctie opgelegd. De onderneming kan worden vrijgesteld van de sanctie als ze aantoonde dat op het niveau van de onderneming wel voldoende opleidingsinspanningen worden geleverd. Er wordt in deze hervorming niet afgestapt van de louter cijfermatige benadering van vorming. Integendeel, de nadruk op controle en sancties wordt enkel versterkt. Hierdoor moeten sectoren en bedrijven middelen vrijmaken om administratieve verplichtingen op punt te stellen en te houden, waardoor er minder middelen kunnen worden ingezet voor vorming.

De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen benadrukken dat in Europees perspectief bekeken de landen met het duurste systeem, niet altijd ook het meest efficiënte beleid inzake vorming kunnen voorleggen. Zij betreuren dan ook dat de regering niet kiest voor een beleid dat opleiding aanmoedigt en focust op hoe bedrijven en medewerkers kunnen participeren aan vorming. Dit zou volgens hen de rode draad in elk vormingsbeleid moeten zijn. Er moet dringend worden afgestapt van het negatief sanctionerend mechanisme, waarbij opleidingen enkel nog worden geassocieerd met bureaucratie en sanctionering.

B. Wat de meting van de sectorale vormingsinspanningen betreft

De meting van de interprofessionele norm 1,9% gebeurt op basis van de sociale balansen, beschikbaar bij de Nationale Bank van België.

Microbedrijven met minder dan 10 werknemers kunnen vaak de administratieve last van *Luik III Vorming* van de sociale balans niet aan. In tegenstelling tot de andere luiken van de sociale balans kan dit luik niet volautomatisch worden ingevuld door een sociale dienstverrichter.

Gevolg is dat voor de berekening van de opleidingsinspanningen de loonkost en het personeel van deze bedrijven wel in rekening wordt gebracht voor het vaststellen van de noemer, maar hun opleidingsuitgaven niet mee worden opgenomen in de teller. Dit geeft vertekende cijfers. In de Europese CVTS-enquête worden de microbedrijven trouwens niet bevraagd.

Het zou dan ook aangewezen zijn dergelijke kleine bedrijven uit het metings- en sanctiemechanisme uit te sluiten.

Wat de types van opleiding betreft, dienen alle rubrieken van de sociale balans in rekening te worden gebracht voor het vaststellen van de vormingsinspanningen. Dit betekent dat zowel formele opleiding als informele en de initiële opleidingen (bv. stages en alternerend leren) in aanmerking genomen moeten worden.

In 2005 werd in de Nationale Arbeidsraad overigens een akkoord afgesloten over de begrippen uit de sociale balans. Hierbij werden de definities van de CVTS-enquête overgenomen. Dezelfde definities zijn terug te vinden in de methodologische nota van de Nationale Bank die werd opgesteld in 2008 en die dient als leidraad voor het invullen van de sociale balans (Advies Nr. 1.536 van 30 november 2005).¹

Aan de waarde van informele opleiding kan vandaag niet meer worden getwijfeld. Deze opleidingsvorm is niet minderwaardig ten opzicht van formele opleidingen. Pedagogen onderlijnen het nut van informele opleiding, zoals "on-the-job training". Zo is het voordoen van procedures op machines in een productie-eenheid dikwijls instructiever dan een formele opleiding. Ook e-learning kent alsmear meer zijn ingang in het bedrijfsleven. Deze opleidingsvorm is, net zoals deelname aan conferenties, een vorm van informele opleiding.

Ook initiële vorming, waaronder alternerend leren (waarin een belangrijk onderdeel on-the-job training is opgenomen) wordt belangrijker, zeker in de strijd tegen de ongekwalificeerde uitstroom van jongeren uit het onderwijs. In het kader van de relancestrategie van de regering legt de Minister van Werk het engagement op aan alle werkgevers uit de private sector om samen een aantal stage- en werkpleklerplaatsen aan te bieden a rato van 1% van het globale personeelsbestand. Ook dergelijke inspanningen moeten meetellen voor de opleidingsinspanningen in de sociale balans.

C. De opleidingsinspanningen niet verhogen tot het nutteloze toe

Het huidige stelsel bepaalt dat de sectoren jaarlijkse bijkomende vormingsinspanningen leveren, tot de interprofessionele norm van 1,9% wordt bereikt. Een aantal sectoren en bedrijven zijn koplopers inzake vorming. Zij leveren vandaag reeds grote inspanningen. Het is dan ook niet logisch dat in een nieuw stelsel deze sectoren en bedrijven jaar na jaar bijkomende opleidingsinspanningen moeten leveren zolang de interprofessionele norm niet is bereikt. Dit geeft in de praktijk immers aanleiding tot overbodige en nutteloze opleidingen, wat demotiverend werkt voor bedrijven en werknemers.

¹ De Raad vestigt er de aandacht op dat de invoeging onder punt IV van de nieuwe rubrieken met betrekking tot de minder formele en informele opleidingsinitiatieven en de initiële opleidingsinitiatieven noodzakelijk is met het oog op het operationeel maken van het meetinstrument uitgewerkt door de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven ter evaluatie van de opleidingsinspanningen.

De Raad merkt op dat wat onder "minder formele en informele opleidingsinitiatieven" en "initiële opleidingsinitiatieven" wordt verstaan, in een methodologische nota verder dient toegelicht te worden conform het akkoord van de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven omtrent de vormingsindicator. Hij wenst dat deze omschrijvingen in overeenstemming zouden zijn met de Europese definities opgenomen in de CVTS III en dat zij geen aanleiding geven tot dubbeltellingen.

De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen vragen dat zowel voor de sectoren als voor de bedrijven er een maximumlimiet wordt opgenomen. Wanneer zij op hun niveau 1.9% inspanningen leveren, of een equivalent hiervan als de opleidingsinspanning wordt uitgedrukt in participatiegraad of arbeidstijd, moeten zij worden vrijgesteld van de verplichting om jaarlijks bijkomende inspanningen te leveren. Deze maximumgrens wordt samengesteld door alle inspanningen inzake vorming in rekening te brengen, met name formele, informele en initiële vorming.

D. Wat de adviesaanvraag van de Minister van Werk betreft

In haar adviesaanvraag vraagt de Minister van Werk aan de Nationale Arbeidsraad om concrete voorstellen tot uitvoering van de wet te formuleren. Zij vraagt naar de voorwaarden en nadere regels die aantonen dat de doelstellingen van de sectorale cao niet worden gehaald, de voorwaarden en nadere regels die aantonen dat de onderneming voldoende inspanningen realiseert en wat moet worden verstaan onder "voldoende opleidingsinspanningen".

a. De voorwaarden en nadere regels die aantonen dat de doelstellingen van de sectorale cao niet worden gehaald

De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen zijn van oordeel dat door de invoering van een resultaatsverbintenis op sectoraal vlak een grote rechtsonzekerheid wordt gecreëerd ten aanzien van de sectoren en de bedrijven die onder de sector ressorteren.

Tijdens de besprekingen in commissievergaderingen heeft het secretariaat van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven een aantal methodologische nota's opgesteld waarbij de knelpunten van het invoeren van een resultaatsverbintenis op sectorniveau duidelijk werden gesteld.

Voor het meten van de vormingsinspanningen bestaat er in België enkel de sociale balans. De programmawet van 29 maart 2012 voert een resultaatsverbintenis in op het niveau van de sector of dus per paritair comité. De sociale balansen worden echter verzameld volgens NACE codes. Er is geen overeenstemming tussen het bevoegdheidsdomein van de NACE codes en de paritaire comités.

Bijkomende moeilijkheid bestaat erin dat een bedrijf voor de arbeiders en voor de bedienden tot verschillende paritaire comités behoren, die bovendien andere doelstellingen kunnen vastleggen inzake vorming (participatiegraad of financiële inspanning).

Het secretariaat van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven heeft een methodologie opgesteld waarbij men door een optelling van de effectieve inspanningen van ondernemingen wil komen tot de vormingsinspanningen per sector. Aangezien men hier enkel met algoritmes kan werken die de inspanning slechts benaderend toewijzen aan de verschillende paritaire comités, kan het resultaat van deze berekening een ander en/of foutief beeld geven van de effectieve inspanningen die op sectorniveau worden gerealiseerd (te hoge of te lage inschatting). Dit is des te meer een probleem in de mate dat de inspanning wordt beoordeeld als een statistisch gegeven gezien klein verschil van 0,1%-punt van de loonsom of 5%-punt participatie, waarvan men zich kan afvragen of dit niet binnen de foutenmarge van de gebruikte methodologie valt.

Hoewel dit een vernuftig staaltje van statistiek en methodologie inhoudt, kan aan een dergelijk algoritme geen juridische sanctie verbonden worden. Dit strookt immers niet met de principes van het strafrecht, waaronder ook administratieve sancties, die principes van rechtszekerheid en

voorzienbaarheid voorop stellen. Aangezien het systeem oncontroleerbaar is, zal dit aanleiding geven tot betwistingen in rechte.

Om die reden en omdat ondanks vele inspanningen ook geen betere meetmethode gevonden kon worden, pleiten de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen voor het behoud van de formele verplichting conform het huidige Koninklijk Besluit van 11 november 2007 om een sectorale cao inzake opleidingsinspanningen af te sluiten. Tijdens de tweejaarlijkse sectorale onderhandelingen worden in dergelijke cao's effectieve engagementen opgenomen, die de aanzet zijn van sectorale en bedrijfsinitiatieven inzake vorming.

Teneinde de onderhandeling van een sectorale cao inzake opleidingsinspanningen te ondersteunen, vinden de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen dat vakbonden moeten geresponsabiliseerd worden. Vandaag wordt er door de werkgeversorganisaties tijdens de tweejaarlijkse onderhandelingen vaak een hoge prijs betaald om een cao inzake vorming af te sluiten.

Dit is ingegeven door de vaststelling dat slechts één van de ondertekende partijen gesanctioneerd kan worden. Alleen door het opleggen van een sanctie die ook vakbonden responsabiliseert, kan het evenwicht tussen partijen in de onderhandelingen worden genormaliseerd.

b. De voorwaarden en nadere regels die aantonen dat de onderneming voldoende inspanningen realiseert

In het huidige stelsel wordt geen rekening gehouden met de inspanningen van de individuele bedrijven.

Dit heeft tot gevolg dat een onderneming die deel uitmaakt van een sector waar geen cao is afgesloten of waar de cao niet volledig conform het Koninklijk Besluit van 11 november 2007 werd opgesteld, gesanctioneerd wordt zonder dat zij een kans heeft om aan te tonen dat de onderneming wel voldoende inspanningen levert. Dit systeem wordt daarom als onrechtvaardig en demotiverend ervaren.

De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen verwelkomen de invoering van een exemptiestelsel, zoals ingeschreven in de Programmawet van 29 maart 2012. Ondernemingen zullen in de mogelijkheid worden gesteld om aan te tonen dat zij wel voldoende opleidingsinspanningen realiseren. In dit geval worden zij niet gesanctioneerd.

In het door de leden voorgestelde systeem kunnen zich twee situaties voordoen:

- De sector heeft een cao inzake opleidingsinspanningen afgesloten: de bedrijven die ressorteren onder deze sector-cao zullen niet gesanctioneerd worden.
- De sector heeft geen cao inzake opleidingsinspanningen afgesloten: De bedrijven die ressorteren onder deze sector-cao zullen gesanctioneerd worden, tenzij zij aantonen dat zij één van criteria van het Koninklijk Besluit van 11 november 2007 hebben gerealiseerd, met name ofwel 0,1% financiële inspanning of + 5% participatiegraad.

Ook voor bedrijven is er een grens aan de mogelijkheden om jaarlijks bijkomende opleidingsinspanningen te leveren. Een maximumlimiet van 1,9% of een equivalent hiervan als de opleidingsinspanning wordt uitgedrukt in participatiegraad of arbeidstijd, moet ook op het niveau van de ondernemingen worden ingesteld. De maximumgrens wordt samengesteld door alle inspanningen inzake vorming in rekening te brengen, met name formele, informele en initiële vorming.

Een onderneming kan zijn opleidingsinspanning aantonen via zijn sociale balans of aan de hand van een eigen meetinstrument. Deze vrijheid van bewijs is in het bijzonder belangrijk voor de privaatrechtelijke rechtspersonen met minder dan 20 werknemers die niet gehouden zijn tot de neerlegging van hun jaarrekeningen en die niet onderworpen zijn aan de verplichting om een sociale balans op te maken. De mogelijkheid om aan te tonen dat voldoende inspanningen gerealiseerd zijn, mag niet leiden tot een veralgemeende verplichting tot het invullen van de sociale balans voor deze werkgevers.

Daarnaast vragen de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen dat bedrijven die in moeilijkheden en herstructurering verkeren, worden vrijgesteld van het betalen van de sanctie.

E. Wat de bestemming van de sanctie betreft

Momenteel wordt de opbrengst van de sanctie aangewend ter financiering van het stelsel van het Betaald Educatief Verlof. De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen zijn zich bewust van de toekomstige regionalisering van het stelsel. Ze zijn bereid mee na te denken over een alternatieve bestemming.

Hierbij wensen zij reeds te benadrukken dat zij in geen geval akkoord zullen gaan dat de opbrengst zou worden toegewezen aan een fonds. Zij verzetten zich immers uitdrukkelijk tegen het in het leven roepen van nieuwe paritaire structuren met werkgeversmiddelen. Er moet afgestapt worden van het louter sanctionerend beleid inzake vorming. In die zin kunnen zij niet akkoord gaan met een bestemming die de sanctie te eeuwigden dage zal bestendigen.

Zij wijzen er bovendien op dat de taken van een dergelijk fonds inhoudelijk betrekking zullen hebben op domeinen die een exclusieve gemeenschapsbevoegdheid betreffen.

Door het heffen van sancties – in het kader van diverse reglementeringen (opleidingsinspanningen, risicogroepen)- beschikken de bedrijven en sectoren over alsmaar minder middelen die zij op realistische, nuttige en zinvolle wijze kunnen inzetten voor vorming. De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen verzetten zich er tegen dat de opbrengst van deze sancties die de sectoren verarmen wordt aangewend voor de alternatieve financiering van de staat, voor welke doelstellingen ook.

2.2. Standpunt van de vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties

De werknemersorganisaties verheugen er zich over dat de Programmawet terdege rekening heeft gehouden met het advies nr. 1795 van de Nationale Arbeidsraad, door het hervormde sanctiemechanisme slechts in te voeren vanaf het opleidingsjaar 2013, dit om te vermijden dat de cao's 2011-2012 zouden worden doorkruist.

A. Duidelijkheid nodig tegen 31 december 2012

Gezien de cao-onderhandelingen voor 2013-2014 weldra opstarten en in sommige sectoren al in volle voorbereiding zijn, is het nu evenwel absoluut noodzakelijk dat onverwijld en uiterlijk 31 december 2012 volledige duidelijkheid wordt gecreëerd over het nieuwe juridische kader, in het bijzonder m.b.t. de twee

uitvoeringsbesluiten die nog moeten worden genomen in uitvoering van de Programmawet. Enerzijds moet nog worden bepaald op welke wijze concreet wordt nagegaan of de opleidingsdoelstellingen vervat in de cao's worden gehaald of niet. Anderzijds moet nog nader worden gepreciseerd onder welke voorwaarden individuele bedrijven die voldoende opleidingsinspanningen realiseren kunnen worden vrijgesteld van de sanctie die eventueel wordt genomen ten aanzien van een sector die in gebreke blijft.

B. Respect voor eerdere afspraken

Ter zake wensen de werknemersorganisaties enkele belangrijke elementen in herinnering te brengen.

Ook het nieuwe sanctiemechanisme kadert in de basisafpraak die onder sociale partners werd gemaakt in het interprofessioneel akkoord voor 1999-2000 om de gezamenlijke investering van het bedrijfsleven in de opleiding van werknemers te brengen tot 1.9% van de loonkost. Deze basisafpraak werd nadien herhaaldelijk bevestigd. Daarbij werd toen uitdrukkelijk afgesproken de voortgang te meten op basis van het opleidingsluik van de sociale balansen, dat van meet af aan beperkt was tot de formele opleidingen.

Deze globale opleidingsdoelstelling werd van bij de aanvang en ook in latere teksten systematisch omschreven als een globale doelstelling voor het bedrijfsleven, zowel grote ondernemingen als KMO's, met inbegrip van de micro-ondernemingen. Ook werd van meet af aan afgesproken de voortgang op te volgen op basis van de sociale balansen van alle ondernemingen. De werknemersorganisaties onderkennen de specifieke uitdagingen voor kleinere ondernemingen. Maar precies om die reden hebben de sociale partners, ook voor het opleidingsbeleid, altijd zeer sterk de nadruk gelegd op het sectorale niveau (zie verder). De bijzondere uitdagingen voor de kleinere ondernemingen kunnen geen voorwendsel zijn om de kleinere bedrijven vrij te stellen van de investering in opleiding. Dit dreigt de discriminatie en ondervertegenwoordiging van de werknemers van KMO's en in het bijzonder kleinere ondernemingen alleen maar te versterken en de kwetsbaarheid van KMO's en in het bijzonder kleinere ondernemingen in de economische concurrentie alleen maar te vergroten.

De sociale partners hebben voor de realisatie van de 1.9%-doelstelling de verantwoordelijkheid sterk gelegd bij de sectorale sociale partners en daarom ook, in het verlengde van het Generatiepact, een sanctiemechanisme onderschreven van sectorale responsabilisering en sanctionering van het geheel van de bedrijven van een sector die in gebreke blijft. Die sectorale responsabilisering vloeit ook voort uit de overtuiging dat de sectorale sociale partners, met steun van door hen beheerde sectorale opleidingsfondsen en -instellingen, de beste garanties boden voor een dynamisering van het opleidingsgebeuren. Het is daarom belangrijk dat het hervormde sanctiemechanisme blijft vertrekken van die sectorale primauteit. Bewaakt moet worden dat de afwijkingmogelijkheden voor individuele bedrijven deze primauteit niet op de helling zetten.

In het interprofessioneel akkoord voor 2007-2008 werd, in het verlengde van het Generatiepact, afgesproken dat alle sectoren de inspanning van 0.1% bijkomende investering per jaar en/of 5% bijkomende participatie per jaar zouden aanhouden, zolang de globale doelstelling van 1.9% niet is gerealiseerd. De sociale partners kwamen dus overeen om ook bijkomende inspanningen te blijven vragen aan sectoren die vandaag reeds 1.9% of meer investeren in opleiding. Dit is overigens niet meer dan logisch. Om een gemiddelde van de 1.9% te bereiken moeten de sectoren die merkkelijk minder doen dan 1.9% gecompenseerd worden door sectoren die merkkelijk meer doen.

De huidige federale regering sprak in de regeringsverklaring uitdrukkelijk het volgende af: "Om de doelstellingen rond de opleiding van werknemers te helpen naleven (1,9% van de loonmassa moet naar opleidingsinspanningen gaan), zal het bestaande responsabiliseringsmechanisme van de werkgevers worden gewijzigd. In het geval er een sectorale overeenkomst bestaat, zal een sanctie betreffend het niet naleven van de engagementen op sectoraal vlak worden toegepast. Bij gebrek aan sectorale overeenkomst zullen de ondernemingen die individueel de doelstelling respecteren, niet worden gesanctioneerd. Tegelijk zal het sanctieniveau beter in verhouding tot de doelstelling staan". Daarbij is te noteren dat voor de uitzondering van de bedrijven niet wordt verwezen naar de sectorale engagementen, maar naar de globale doelstelling van 1.9%, zonder onderscheid naar sectoren.

De Programmawet machtigt de Koning enkel om te preciseren hoe de naleving van de sectorale engagementen wordt nagegaan en om de uitzondering voor de individuele bedrijven te regelen. In het unanieme advies nr. 1795 heeft de Raad ook niet aangedrongen op bijkomende preciseringen of uitzonderingen.

De Raad werd geïnformeerd dat tegen het lopende sanctiemechanisme procedures lopen bij de Raad van State. Dit dwingt de regering en de sociale partners om met de grootste zorgvuldigheid, en inzonderheid zorg voor gelijke behandeling en non-discriminatie, ook het nieuwe juridische kader voor het hervormde sanctiemechanisme vorm te geven. Niet geobjectiveerde verschillen in behandeling tussen de sectoren en de bedrijven dreigen door tegenstanders van het sanctiemechanisme immers te worden aangegrepen om nieuwe procedures te starten, niet enkel bij de Raad van State, maar ook bij het Grondwettelijk Hof.

Het institutionele akkoord over de zesde staatshervorming voorziet, behalve voor wat betreft de arbeidsrechtelijke aspecten en het statuut in de sociale zekerheid, in een regionalisering van het betaald educatief verlof, met overdracht van de middelen voor het betaald educatief verlof naar de Gewesten. Dit heeft zijn consequenties voor een federaal sanctiemechanisme dat vooralsnog is gebaseerd op een bijdrage voor het betaald educatief verlof (zie verder).

C. Werkbare uitvoeringsbesluiten, in lijn met de eerdere afspraken

Vanuit deze gegevens formuleren de werknemersorganisaties gezamenlijk volgende standpunten m.b.t. de uitvoering van het nieuwe wettelijke sanctiemechanisme.

In lijn met de afspraken in het interprofessioneel akkoord 2007-2008 en in het regeerakkoord kan er geen sprake van zijn om bepaalde sectoren vrij te stellen van de verplichting per jaar 0.1% te investeren in opleiding of per jaar 5% meer werknemers te laten participeren aan opleiding, ook niet wanneer ze vandaag al 1.9% of meer investeren.

M.b.t. de opvolging van realisatie van de doelstellingen die zijn voorzien in de sectorale opleidingsakkoorden wordt voorgesteld ook deze opvolging te doen op basis van het formele opleidingsluik van de sociale balansen, zij het met ruimte voor de sectoren om een eigen meetinstrument te ontwikkelen (zie 3° hieronder). Dit vereist dat op korte termijn een systeem wordt ontwikkeld voor de aggregatie van de opleidingsluiken van de sociale balansen per paritair comité of autonoom subcomité. Vandaag is een dergelijke aggregatie niet voorhanden en is enkel een opdeling volgens NACE-code beschikbaar. Uit de voorbereidende werkzaamheden van Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de Nationale Arbeidsraad blijkt evenwel dat het op korte termijn mogelijk is, met een grote mate van nauwkeurigheid, een inschatting te maken van de daadwerkelijke investering in of participatie aan formele opleidingen. Met het oog op de spoedige opstart van de cao-onderhandelingen

voor 2013-2014 is het belangrijk dat elk van de paritaire comités en autonome subcomités in de loop van de volgende weken beschikt over de sectorgegevens voor de laatste jaren. Voor 2009 en 2010 kan dit reeds op basis van de definitieve sociale balansen. Voor 2011 kan dit voorlopig slechts op basis van de voorlopige gegevens. Deze sector gegevens stellen de paritaire comités en autonome subcomités de komende weken in staat na te gaan in welke mate de doelstellingen die werden afgesproken in de cao's voor 2009, 2010 en 2011 effectief werden gerealiseerd en in voorkomend geval te onderzoeken wat eventuele oorzaken zijn voor het niet halen van de doelstellingen en op welke wijze dit naar de toekomst kan worden vermeden, dit met het oog op de opleidingsafspraken voor de jaren vanaf 2013. Het spreekt voor zich dat het halen van de doelstellingen die voor 2013 en volgende jaren worden bepaald, gebeurt op basis van de definitieve nulmeting voor 2012. Deze gegevens komen ten vroegste beschikbaar in de loop van 2014. Pas in de loop van 2015 kan dan, op basis van de definitieve sectorgegevens voor 2013 in vergelijking met die nulmeting voor 2012, voor het eerst worden getoetst of de doelstellingen in de opleidingsakkoorden werden gehaald.

Diverse sectoren hebben de wens te kennen gegeven een eigen meetinstrument te willen ontwikkelen voor de monitoring van de sectorale investeringen in opleiding of voor de participatie van de werknemers aan opleiding. Het is wenselijk in het uitvoeringsbesluit ruimte te laten voor dergelijke initiatieven. Om de bovenvermelde redenen van gelijke behandeling en non-discriminatie moeten wel de nodige garanties worden ingebouwd opdat deze meetinstrumenten voldoen aan de voorwaarden van validiteit en betrouwbaarheid. Bovendien moeten ze ook voldoende tijdig, uiterlijk op het tijdstip dat ook de definitieve sociale balansen beschikbaar komen, sector- en bedrijfsgegevens opleveren. De werknemersorganisaties stellen daarom voor in het uitvoeringsbesluit te voorzien in een procedure voor de erkenning, door een onafhankelijke expertencommissie, van door de sectoren voorgestelde meetinstrumenten. Deze commissie kan worden samengesteld uit experts van de Nationale Bank van België, de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, FOD WASO en vanuit academische hoek, met inachtneming van de nood aan taal- en genderevenwicht. Wanneer het erkende meetinstrument resultaten oplevert die te sterk afwijken van de sociale balansen, zonder dat daartoe een afdoende verklaring kan worden gevonden, kan de erkenning worden ingetrokken, hetgeen betekent dat voor die sector opnieuw wordt overgeschakeld naar de sociale balansen.

De werknemersorganisaties stellen vast dat de Programmawet in het verlengde van het regeerakkoord ruimte laat voor een vrijstelling van individuele bedrijven van de sanctie die wordt uitgesproken tegen de sector, op voorwaarde dat ze "voldoende opleidingsinspanningen doen". Wat voldoende is, wordt in het regeerakkoord niet beoordeeld vanuit de sectorale opleidingsdoelstellingen, noch vanuit de gemiddelde investering of participatie van de sector, maar vanuit de globale doelstelling van 1.9% (zie hoger). Om redenen van gelijke behandeling en non-discriminatie moet overigens, op gevaar van nieuwe procedures voor de Raad van State, absoluut worden vermeden de uitzondering voor bedrijven te differentiëren volgens sector. Een beoordeling vanuit de sectorale opleidingsdoelstellingen stuit bovendien op het technische probleem dat het gros van de bedrijven onder toepassing valt van twee of meer paritaire comités, en bijgevolg onder verschillende opleidingsafspraken. En dit terwijl de sociale balans per bedrijf geen onderscheid maakt tussen de werknemers van het bedrijf naargelang het paritair comité waaronder ze ressorteren.

De werknemersorganisaties stellen, ook om redenen van reglementaire en administratieve eenvoud, voor om slechts in twee, voor alle sectoren gelijke uitzonderingsgronden te voorzien, en dit in het verlengde van de globale 1.9%-doelstelling.

Een eerste afwijking kan worden voorzien voor bedrijven die in het betreffende opleidingsjaar een kwart boven de 1.9% investeren in formele opleiding. (Slechts) deze bedrijven verdienen aanspraak te

maken op een vrijstelling van de sanctie, daar ze gericht bijdragen tot het compenseren van de onderinvestering vanuit andere bedrijven. Slechts zo is het realiseren van een gemiddelde investering van 1.9% haalbaar.

Een tweede afwijking kan, zonder afbreuk te doen aan betere sectorale of ondernemingsafspraken, worden voorzien voor bedrijven die voor het betreffende opleidingsjaar onder toepassing vallen van een cao die voor alle werknemers een afdwingbaar recht voorziet van vijf dagen formele opleiding per jaar, te onderscheiden van het recht op betaald educatief verlof. Dit naar het voorbeeld van de opleidingsakkoorden in de schoot van het aanvullend paritair comité voor bedienden. Een recht op vijf dagen opleiding per jaar komt immers overeen met een investering ten belope van ca. 2%. Daarbij moet ook de ruimte worden gelaten om dit te concretiseren in een aantal opleidingsuren. Het jaarlijks recht komt dan overeen met de gemiddelde wekelijkse arbeidsduur.

De concrete modaliteiten kunnen worden overgelaten aan de cao-onderhandelaars. Dit biedt de betrokken sectoren en bedrijven het voordeel van rechtszekerheid en voorspelbaarheid, omdat ze reeds in het betrokken opleidingsjaar, vanaf de erkenning van de cao, zekerheid kunnen verwerven over de onderwerping aan de sanctie of niet.

De werknemersorganisaties beseffen dat het niet in alle sectoren en bedrijven evident is om in één beweging vanaf 2013 een cao-recht op minstens vijf dagen opleiding per jaar te vestigen. Ze stellen daarom voor de periode 2013-2015 een algemene overgangsregeling voor ten behoeve van de sectoren en bedrijven die nog niet aan die voorwaarde voldoen:

- voor opleidingsjaar 2013 volstaat de invoering bij cao van het recht op één bijkomende dag opleiding per jaar, in vergelijking met de cao-rechten voor 2012;
- voor opleidingsjaar 2014 volstaan drie bijkomende dagen (steeds in vergelijking met 2012);

Vanaf opleidingsjaar 2015 geldt dan de algemene voorwaarde van 5 dagen opleiding per jaar. Een dergelijke overgangsregeling is een uitnodiging voor de sectoren en bedrijven om via cao te voorzien in een meerjarentraject om stapsgewijs te evolueren naar een cao-recht voor minstens 5 dagen opleiding, waardoor ze ook de zekerheid verwerven dat de betrokken bedrijven niet onverwacht het voorwerp kunnen worden van sanctie op basis van de gegevens van de sociale balans.

De Koning dient nog de datum van inwerkingtreding te bepalen. In lijn met bovenvermelde standpunten stellen de werknemersorganisaties 1 januari 2013 voor als datum van inwerkingtreding. Zij wijzen er op dat dit dan veertien jaar later is dan de initiële afspraak over de 1.9% investering in opleiding en acht jaar voorbij de deadline die de sociale partners hadden afgesproken voor de realisatie van de 1.9%. Zij stellen echter vast dat de formele inspanningen van de bedrijven volgens de laatste voorlopige gegevens voor 2010 nog steeds maar 1,02% bedragen. Daaruit moet de conclusie worden getrokken dat noch de vrijwillige engagementen (periode 1999-2006), noch het sanctiemechanisme van het Generatiepact op basis van cao-afspraken over globale opleidingsdoelstellingen, voldoende effectief was. En dat dus onverwijld een nieuw, hervormd sanctiemechanisme moet worden geïnstalleerd, met ook zwaardere sancties (bijdrage van 0.15%), in lijn met het gemeenschappelijke advies van de sociale partners (advies nr. 1795 van de Nationale Arbeidsraad) om het sanctieniveau in de toekomst beter in verhouding tot de doelstelling te brengen.

D. Herinvestering van de opbrengsten van het sanctiemechanisme in de opleiding van werknemers

De werknemersorganisaties stellen tegelijk vast dat de sancties vandaag, maar net zo goed in het hervormde sanctiemechanisme, bestemd zijn voor de financiering van het betaald educatief verlof. Het is uitermate belangrijk dat de opbrengsten effectief worden benut voor een versterking van het beleid van de sociale partners om de participatie van werknemers aan opleiding te bevorderen, ook in lijn met de Europese doelstellingen om de participatie van werknemers te bevorderen. Ter zake stellen de werknemersorganisaties vast dat Europa zijn vroegere participatiedoelstelling (elke vier weken 12,5% van de volwassenen in opleiding) in het kader van de onderwijs- en opleidingsstrategie ET 2020 inmiddels heeft opgetrokken tot 15%. En dat terwijl we voor België inmiddels een terugval zien van 8.3% in 2005 naar 7,2% in 2010. Wat dus betekent dat België vandaag niet eens meer de helft bereikt van de Europese participatiedoelstelling.

De werknemersorganisaties herinneren in dit verband aan hun eerdere voorstellen om het betaald educatief verlof gericht te versterken naar deeltijdsen enerzijds en naar werknemers zonder diploma hoger onderwijs anderzijds, vervat in advies nr. 1729 van de Nationale Arbeidsraad, samen te lezen met rapport nr. 77 van de Nationale Arbeidsraad.

Eenzijds stelden zij: *“een gerichte verhoging voor van het aantal uren (tot 180 uur) voor werknemers die alsnog op latere leeftijd opleidingen volgen in functie van het verwerven van basiscompetenties of voor het behalen van een eerste diploma/getuigschrift van het secundair of het hoger onderwijs. Dit in aansluiting op de concrete doelstellingen die in het kader van het ontwerp van Europese strategie “Europa 2020” werden vooropgesteld m.b.t het wegwerken van de ongekwalificeerde uitstroom enerzijds en de bevordering van het aantal volwassenen met diploma hoger onderwijs anderzijds. Opgemerkt dient te worden, dat het ontwerp van vernieuwde strategie constateert dat op dit ogenblik vooral de best opgeleide werknemers profiteren van de toegang tot het “levenslang leren”. Zij stellen bijgevolg voor hierbij gebruik te maken van de lijst van opleidingen die eerder reeds door de federale regering werd gebruikt voor de overgangmaatregel naar het nieuwe urenstelsel, met name:*

- opleidingen in het secundair onderwijs of in sociale promotie die leiden, voor wat betreft de Vlaamse Gemeenschap, tot een diploma van hoger secundair onderwijs, en, voor wat betreft de Franse Gemeenschap, tot een certificaat van het hoger secundair onderwijs, voor zover de werknemer nog geen diploma of getuigschrift, resp. certificaat van hoger secundair onderwijs heeft;

- opleidingen basiseducatie (Vlaamse Gemeenschap) of “formation de base” (Franse Gemeenschap), erkend door de Erkenningscommissie, voor zover de werknemer nog geen diploma of getuigschrift, resp. certificaat van het hoger secundair onderwijs heeft;

- opleidingen in hoger onderwijs die leiden tot een graad van bachelor of master of tot een diploma van het hoger onderwijs voor sociale promotie, voor zover de werknemer nog geen gelijkwaardig diploma van hoger onderwijs heeft;

- een opleiding georganiseerd door een Hoger Instituut voor permanente vorming en erkend door de Erkenningscommissie, voor zover de werknemer nog geen gelijkwaardig diploma van hoger onderwijs heeft”.

De werknemersorganisaties merken op dat hierover inmiddels ook een unaniem advies werd bereikt in de schoot van de Nationale Arbeidsraad, met name in het bovenvermelde advies nr. 1795 over het

ontwerp van Programmawet. Zij stellen vast dat sporen daarvan zijn terug te vinden in de Programmawet zelf, maar dat het opzet geheel werd uitgehold door het te beperken tot knelpuntberoepen, wat geheel niet strookt met de gemeenschappelijke wil van de sociale partners. Zij vragen alsnog volledige uitvoering van het unanieme advies van de sociale partners.

Anderzijds stelden de werknemersorganisaties in het bovenvermelde advies nr. 1729 voor “de toegang tot het betaald educatief verlof te vergemakkelijken voor deeltijdse werknemers, in het bijzonder door het onderscheid tussen de werknemers met vaste werktijden en werknemers met variabele werktijden af te schaffen. Zij stellen voor dat voortaan alle deeltijdse werknemers pro rata, in verhouding tot hun arbeidsduur, recht zouden hebben op betaald educatief verlof. Volgens die leden is de uitsluiting van bepaalde deeltijdsen strijdig met het Europese kaderakkoord over de deeltijdarbeid, dat uitdrukkelijk bepaalt dat de toegang van deeltijdsen tot opleiding moet worden gefaciliteerd teneinde hun loopbaanmogelijkheden en beroepsmobiliteit te bevorderen. Ze wijzen er ook op dat de uitsluiting van deeltijdsen met vaste werktijdregeling in grote mate de werkneemsters betreft en bijgevolg moet beschouwd worden als een indirecte discriminatie van vrouwen, strijdig met de principes van gelijke behandeling en non-discriminatie. Die leden herinneren er ook aan (cf. tabel hieronder) dat vele deeltijdse werknemers werken in sectoren waarvoor die vorm van arbeidsorganisatie kenmerkend is en waarin de vooruitzichten op “sociale promotie” niet legio zijn. Het weigeren van het recht op betaald educatief verlof en daardoor ook op sociale promotie, met als voorwendsel dat het organiseren ervan bemoeilijkt wordt door een vorm van arbeidsorganisatie (onderbroken vaste werktijden, variabele werktijden ...) waarvoor de werknemer niet verantwoordelijk is, komt erop neer dat hem definitief een reële toegang tot de opleiding wordt ontnomen”.

Alleen al vanuit overwegingen van gelijke behandeling van mannen en vrouwen is het absoluut noodzakelijk eindelijk uitvoering te geven aan deze eerdere vraag.

De werknemersorganisaties herinneren er aan dat de beide vragen geen budgettaire meerkosten betekenen. Het betaald educatief verlof is vandaag immers zo opgebouwd dat de inbreng van de overheid stabiel kan blijven, ook bij verhoging van het aantal aanvragen. De extra-inkomsten vanuit het sanctiemechanisme voorkomen ook dat de werkgevers worden geconfronteerd met een vermindering van de terugbetaling.

Tegelijk stellen de werknemersorganisaties vast dat het hervormde sanctiemechanisme extra-inkomsten gaat genereren, deels door de verdrievoudiging van de sanctie (van 0.05 naar 0.15%), deels door de uitbreiding naar sectoren die hun opleidingsengagementen niet nakomen. De werknemersorganisaties stellen voor in een regeling te voorzien naar analogie van de regeling die in de relancestrategie van de federale regering is voorzien voor het terugploegen van een deel van de middelen van de sancties voor de niet-naleving van de 0.10%-verplichting naar een selectie van risicogroepen. Zij stellen voor dat het overschot van de opbrengsten vanuit de sancties (na voorafname voor de bovenvermelde verbeteringen aan het betaald educatief verlof) kan terugstromen naar de sectorale sociale partners die paritaire projecten indienen die aan specifieke voorwaarden voldoen, en op voorwaarde dat de sector niet het voorwerp was van een sanctie in het kader van het nieuwe sanctiemechanisme.

Concreet denken de werknemersorganisaties enerzijds aan gerichte impulsen naar die groepen van werknemers die vandaag zwaar ondervertegenwoordigd zijn in het opleidingsgebeuren, waardoor wordt bijgedragen aan de verhoging van de participatie aan en democratisering van het opleidingsgebeuren. Anderzijds denken ze aan specifieke opleidingsprojecten die beantwoorden aan belangrijke maatschappelijke uitdagingen.

Ze denken qua doelgroepen dan in het bijzonder aan:

- werknemers zonder diploma secundair onderwijs;
- oudere werknemers vanaf 45 jaar zonder diploma hoger onderwijs;
- werknemers van kleinere ondernemingen;
- werknemers met contracten voor bepaalde duur;
- werknemers met verminderde arbeidsgeschiktheid.

Ze denken qua specifieke opleidingstrajecten in het bijzonder aan:

- taalopleidingen voor anderstaligen;
- geletterheidstrainingen;
- opleidingen die, in het verlengde van de nieuwe Wet ter bestrijding van de loonkloof tussen mannen en vrouwen, bijdragen tot de vermindering van de sectorale loonkloof;
- opleidingsprojecten die, in het verlengde van het concept van "just transition", concreet inspelen op de uitdaging van de vergroening van de economie en de ontwikkeling van groene jobs.

De werknemersorganisaties vragen dat hiertoe op korte termijn de wettelijke basis wordt gecreëerd.

De concrete modaliteiten voor gerichte besteding van de middelen kunnen dan, in overleg met sociale partners, de komende maanden worden gepreciseerd in een uitvoeringsbesluit. In elk geval is het belangrijk dat het volledige juridische kader tijdig duidelijk wordt, opdat de sectorale sociale partners reeds tijdens de cao-ronde 2013-2014 de voorbereiding kunnen starten van dergelijke gerichte opleidingsprojecten.
